CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL NIAL FENNELLY

apresentadas em 6 de Junho de 1996 *

1. O presente processo pode ser descrito como uma acção por incumprimento parcialmente não contestada. Embora admitindo que não tinha ainda adoptado medidas específicas relativas à implementação das directivas em causa, a República Italiana invocou na sua contestação o facto de uma lei de 1954 conter disposições correspondentes às daquelas duas directivas. Nas circunstâncias especiais do caso de figura, coloca-se a questão de saber se a acção da Comissão é admissível.

I — Matéria de facto e tramitação processual

2. Os prazos fixados para a entrada em vigor das disposições nacionais relativas à transposição da Directiva 92/35/CEE do Conselho, de 29 de Abril de 1992, que define as regras de controlo e as medidas de luta contra a peste equina [1], e a Directiva 92/40/CEE do Conselho, de 19 de Maio de 1992, que estabelece medidas comunitárias de luta contra a gripe aviária [2] (a seguir «directivas»), terminaram em ambos os casos em 31 de Dezembro de 1992, nos termos do primeiro parágrafo dos artigos, respectivamente, 20.° e 22.° das directivas. Não lhe tendo sido comunicada qualquer medida de transposição em conformidade com o primeiro parágrafo, segundo período, dos referidos artigos, a Comissão, por carta de 12 de Março de 1993, convidou o Governo italiano a comunicar-lhe um quadro completo e detalhado das medidas em questão; esta carta da Comissão ficou sem resposta.

3. Em 2 de Maio de 1994, a Comissão dirigiu ao Governo italiano um parecer fundamentado em aplicação do artigo 169.° do Tratado. Este parecer fundamentado enumerava as obrigações que incumbem aos Estados-Membros por força do artigo 189.°, terceiro parágrafo, do Tratado, nos termos do qual «a directiva vincula o Estado-Membro destinatário quanto ao resultado a alcançar», e do artigo 5.°, primeiro parágrafo, do Tratado, que obriga os Estados-Membros a tomar «todas as medidas... capazes de assegurar o cumprimento das obrigações decorrentes do presente Tratado ou resultantes de actos das instituições da Comunidade». A Comissão referiu que, na ausência de qualquer elemento de informação em sentido contrário, devia pressupor «que o Estado-Membro não tinha ainda adoptado as disposições (necessárias)» para dar cumprimento às directivas em questão, não cumprindo assim as obrigações que lhe incumbem.

* Língua original: inglês.

1 — JO L 157, p. 19.

2 — JO L 167, p. 1.

4. Em 29 de Julho de 1994, a Representação Permanente da Itália informou a Comissão de que a transposição das directivas em questão figurava na lei comunitária anual para 1993 estando assim em curso.

5. Em 22 de Fevereiro de 1995, a Comissão intentou a presente acção. Na sua petição, conclui pedindo que o Tribunal se digne «declarar que, ao não adoptar, no prazo fixado, as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento (às directivas), a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado».

6. Na sua contestação, pela primeira vez, o Governo italiano refere-se ao Decreto n.º 320 do presidente da República, de 8 de Fevereiro de 1954, que estabelece normas gerais de polícia veterinária [3] (a seguir «DPR n.º 320/54»). Segundo o Governo italiano, as regras estabelecidas no DPR n.º 320/54 «reflectem» tanto as finalidades prosseguidas pelo legislador comunitário como as disposições específicas das directivas. Como o Governo italiano tinha a intenção de adoptar medidas especiais relativas à peste equina e à gripe aviária, o DPR n.º 320/54 não foi notificado à Comissão enquanto medida de transposição. Agora que o assunto foi submetido à apreciação do Tribunal, o Governo italiano invoca o DPR n.º 320/54 enquanto meio de transposição parcial das directivas, se bem que a adopção das medidas específicas previstas deva completar o processo de transposição antes de o Tribunal ter decidido no presente caso de figura. O Governo italiano conclui todavia aceitando expressamente que o Tribunal declare o incumprimento por transposição incorrecta das directivas.

7. Na réplica, a Comissão «admira-se» que as autoridades italianas mencionem, nesta fase, a preexistência de disposições nacionais que transpõem parcialmente as directivas em causa. Apesar desta evolução, mantém os seus pedidos de que o Tribunal declare que a República Italiana não adoptou *as* disposições *necessárias* para dar cumprimento às obrigações que lhe incumbem por força das directivas (o sublinhado é da Comissão). A Comissão acrescenta que, tanto na fase pré-contenciosa como na contestação da República Italiana, nunca foi contestado que estas medidas não tinham ainda sido adoptadas.

8. O Governo italiano alega, na sua tréplica, que a próxima entrada em vigor dos (novos) regulamentos de transposição sanará os «incumprimentos imputados» [4], e espera que a Comissão desista da instância.

3 — GURI n.º 142 de 24.6.1954, suplemento ordinário.

4 — O original italiano fala de «inadempimenti contestati».

II — Quanto ao mérito

9. A primeira questão que convém esclarecer no caso de figura é a de saber qual o alcance exacto da declaração que a Comissão pretende obter do Tribunal. No parecer fundamentado e na petição inicial, a Comissão refere-se ao facto de a República Italiana não ter tomado as medidas necessárias. Nos dois casos, afirmou claramente que a República Italiana não tinha tomado *nenhuma* das disposições exigidas para dar cumprimento às directivas. A Comissão não evocou de modo algum a possibilidade de uma transposição parcial.

10. A réplica da Comissão à contestação do Governo italiano é muito menos clara; em especial, não aborda de modo algum a questão de saber se, e em que medida, o direito italiano, atendendo ao DPR n.° 320/54, poderia ser já considerado conforme às directivas. Ao sublinhar os termos «*as* disposições *necessárias*», a Comissão parece ter alterado os seus pedidos no sentido de que a República Italiana não tinha transposto *completamente* as directivas, mais do que no sentido de não as ter transposto totalmente. A Comissão admite assim implicitamente a possibilidade de o DPR n.° 320/54 poder constituir uma transposição parcial das directivas [5]; o facto de a República Italiana não ter transposto *plenamente* as directivas é, por conseguinte, o único elemento que se pode considerar pacífico.

11. Na ausência de qualquer indicação a este respeito por parte da Comissão, e tendo em conta o facto de a República Italiana invocar disposições preexistentes, não considero que o Tribunal deva presumir que a Comissão sustenta que a República Italiana se absteve plenamente de transpor seja que parte for das directivas. Daqui resulta, em minha opinião, que se deve considerar que a Comissão limitou o alcance dos seus pedidos no sentido de que pede ao Tribunal de Justiça que declare que a República Italiana não transpôs todas as disposições das directivas.

12. Nestas condições, convém abordar a questão da admissibilidade da acção da Comissão; se bem que o Governo italiano não tenha suscitado tal questão na sua contestação, o Tribunal pode, e no presente caso deve, examinar tal questão *ex officio* [6]. Segundo juridprudência constante do Tribunal de Justiça, «o objecto de uma acção em aplicação do artigo 169.° do Tratado é delimitado pelo processo pré-contencioso previsto nesta disposição. Assim, a petição não pode basear-se em acusações diversas das indicadas no parecer fundamentado» [7].

5 — Outra solução seria interpretar a réplica da Comissão no sentido de que esta mantém a sua petição inicial de acordo com a qual a República Italiana não satisfez de modo algum as obrigações que lhe incumbem por força das directivas, e pura e simplesmente ignorar a existência do DPR n.° 320/54.

6 — V., por exemplo, acórdão de 31 de Março de 1992, Comissão/Itália (C-362/90, Colect., p. I-2353, n.° 8).

7 — Acórdão de 12 de Janeiro de 1994, Comissão/Itália (C-296/92, Colect., p. I-1, n.° 11), com uma remissão para os acórdãos de 11 de Maio de 1989, Comissão/Alemanha (76/86, Colect., p. 1021, n.° 8), e de 17 de Novembro de 1992, Comissão/Países Baixos (C-157/91, Colect., p. I-5899, n.° 17).

No caso de figura, o parecer fundamentado e a petição da Comissão foram redigidos no desconhecimento da existência do DPR n.º 320/54, e não é de facto evidente que a presente acusação da Comissão respeite os direitos de defesa garantidos por força do artigo 169.º do Tratado. Além disso, o objecto exacto do pretenso incumprimento da República Italiana da obrigação de dar cumprimento às directivas não foi identificado de modo suficientemente preciso em nenhuma das fases da instância no Tribunal de Justiça.

A — *A fase pré-contenciosa*

13. No passado, o Tribunal de Justiça admitiu que a Comissão pode modificar o seu pedido de declaração de incumprimento na fase da réplica a uma contestação apresentada pelo Estado-Membro interessado a fim de ter em conta novos elementos surgidos entretanto, sem prejuízo bem entendido de a modificação introduzida só limitar, e não alargar, os pedidos iniciais. No processo Comissão/Irlanda [8], por exemplo, a Comissão desistiu do pedido respeitante a uma parte da directiva em causa que tinha sido objecto do parecer fundamentado e da acção nos termos do artigo 169.º, uma vez que tinha reconhecido que o Estado demandado tinha entretanto adoptado algumas das medidas necessárias. O Tribunal julgou procedente o pedido modificado da Comissão destinado a obter a declaração de que, «ao não pôr em vigor *todas* as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento» à directiva, a Irlanda não tinha cumprido as obrigações que lhe incumbem por força desta directiva (o sublinhado é nosso).

14. Todavia, quando a modificação introduzida nos pedidos da Comissão conduz a um pedido de declaração de incumprimento cuja natureza, e não apenas o objecto, difere do constante do parecer fundamentado, o Tribunal não julgará procedentes os pedidos modificados. Foi esse o caso no processo Comissão/Luxemburgo [9]. No caso de figura, a Comissão não tinha recebido resposta às suas cartas de notificação de incumprimento ou parecer fundamentado, e o Governo luxemburguês não contestou a acção; todavia, cerca de duas semanas depois da apresentação da petição, o Grão-Ducado do Luxemburgo comunicou à Comissão uma lei nacional adoptada alguns anos antes da directiva, e que regulava algumas das questões tratadas na directiva. A Comissão pediu que o Tribunal decidisse à revelia, em conformidade com o disposto no artigo 94.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, modificando os seus pedidos iniciais destinados a obter a declaração de que as medidas necessárias não tinham sido tomadas, transformando-o num pedido destinado a que o Tribunal declarasse que «ao não adoptar, nos prazos estabelecidos, todas as medidas necessárias para dar cumprimento à directiva... o Grão-Ducado do Luxemburgo não cumpriu as obrigações que lhe (incumbiam) por força do artigo 25.º da referida directiva, bem como dos artigos 5.º e 189.º do Tratado CE» [10].

8 — Acórdão de 14 de Dezembro de 1995 (C-132/94, Colect., p. I-4789, n.º 9).

9 — Acórdão de 25 de Abril de 1996 (C-274/93, Colect., p. I-2019).

10 — *Ibidem*, n.º 7.

15. O Tribunal considerou que, assim, a Comissão «(pedia) ao Tribunal de Justiça que, após examinar a lei luxemburguesa, declare que a transposição da referida directiva é lacunar e, por isso, defeituosa, embora, na petição inicial, a Comissão... censure a falta de transposição e a não comunicação das medidas de transposição» [11]. O Tribunal recusou-se a tal. No seu acórdão, desenvolveu uma tese muito pertinente para efeitos do presente litígio, segundo a qual «esta declaração implica uma análise detalhada (pelo Tribunal) da lei luxemburguesa que permita verificar quais as disposições da directiva que não foram correctamente transpostas... Ora, o Tribunal só pode efectuar essa análise com base num processo pré-contencioso que permita ao Estado-Membro demandado tomar posição sobre as acusações da Comissão relativas ao carácter defeituoso da transposição de determinadas disposições da directiva» [12]. Dado que o processo pré-contencioso não tinha possibilitado ao Grão-Ducado do Luxemburgo tomar posição sobre estas acusações precisas, o Tribunal julgou a acção inadmissível.

16. É difícil proceder a uma distinção pertinente entre as circunstâncias do processo Comissão/Luxemburgo, já referido, e as do caso de figura no que diz respeito às consequências resultantes da modificação das acusações pela Comissão. Com efeito, nos dois casos, a Comissão foi apanhada de surpresa no que diz respeito ao seu pedido destinado a obter uma declaração de não transposição total, devido à invocação intempestiva de disposições nacionais preexistentes cuja existência desconhecia. Mesmo que um Estado-Membro não dê qualquer resposta durante a fase pré-contenciosa ou não conteste a acção, não fica por isso privado, em tal caso, da protecção que lhe é garantida pelo processo pré-contencioso. Tendo em conta as graves repercussões de um acórdão do Tribunal de Justiça que declare que um Estado-Membro não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força de uma directiva, dado que tal acórdão é susceptível de estabelecer «a base da responsabilidade em que um Estado-Membro pode eventualmente incorrer, por incumprimento» [13], é necessário, em minha opinião, que o Estado-Membro possa, no decurso da fase pré-contenciosa, refutar a acusação da Comissão relativa a uma transposição defeituosa, por oposição a uma ausência total de transposição.

17. Por conseguinte, o Tribunal não pode, em minha opinião, ser levado a declarar, em tais circunstâncias, que um Estado-Membro não cumpriu parcialmente as obrigações que lhe incumbem, se este Estado nem sequer teve a ocasião de exprimir o seu ponto de vista sobre a análise da Comissão quanto à importância desta violação. É o que resulta do artigo 169.°, primeiro parágrafo, do Tratado, nos termos do qual a Comissão só pode formular um parecer fundamentado quando ao Estado-Membro tenha sido dada a oportunidade de apresentar as suas observações a *este* respeito, e não sobre um outro

11 — *Ibidem*, n.° 10.

12 — *Ibidem*, n.os 12 e 13.

13 — Acórdão de 7 de Fevereiro de 1973, Comissão/Itália (39/72, Colect., p. 39, n.° 11); v. igualmente acórdãos de 19 de Novembro de 1991, Francovich e o. (C-6/90 e C-9/90, Colect., p. I-5357), e de 5 de Março de 1996, Brasserie du pêcheur e Factortame (C-46/93 e C-48/93, Colect., p. I-1029).

assunto, ainda que conexo. Como o Tribunal salientou no processo Comissão/Espanha, «a regularidade da fase pré-contenciosa constitui uma garantia essencial consagrada pelo Tratado... para assegurar que a eventual fase contenciosa tenha por objecto um litígio claramente definido... (É) apenas a partir de uma fase pré-contenciosa regular que o processo contraditório no Tribunal de Justiça permitirá a este decidir se o Estado-Membro não cumpriu efectivamente as obrigações precisas, cuja violação é invocada pela Comissão» [14].

18. As circunstâncias do presente caso parecem-me, pelas mesmas razões que as expostas pelo Tribunal no acórdão Comissão/Luxemburgo, sensivelmente diferentes das do processo Comissão/Irlanda. Embora reconhecendo que a Irlanda tinha tomado algumas medidas de transposição, a Comissão, com efeito, só manteve a sua acção no que diz respeito às disposições da directiva relativas ao pescado e aos produtos da pesca, disposições que a Irlanda não pretendia ter transposto. Podia por conseguinte considerar-se que o processo no Tribunal tinha um objecto claramente definido e incontestado; se bem que fosse diferente do da fase pré-contenciosa e da petição inicial apresentada pela Comissão, o Estado-Membro demandado tinha tido a possibilidade, no decurso da fase pré-contenciosa, de apresentar as suas observações sobre todas as alegadas violações das suas obrigações, incluindo da sua obrigação de realizar controlos veterinários em relação ao pescado e aos produtos da pesca. No processo Comissão/Luxemburgo, em contrapartida, o Estado-Membro demandado não tinha beneficiado de tal possibilidade de defender, antes da fase contenciosa, o seu ponto de vista sobre a afirmação da Comissão segundo a qual as disposições nacionais não davam cumprimento à directiva em causa.

19. A diferença essencial parece-me residir na definição do incumprimento do Estado-Membro que é objecto da acção. Quando o alcance e a natureza da execução concreta e, em consequência, do alegado incumprimento que subsiste, não são contestados, nada se opõe a que a Comissão limite os seus pedidos iniciais; ao Estado-Membro demandado foi dada a possibilidade em tais circunstâncias de contestar *este* incumprimento dentro dos limites fixados pelo parecer fundamentado. Quando o alcance e a natureza do alegado incumprimento são incertos, o Estado-Membro demandado deve ter a ocasião, mesmo se estiver em situação de incumprimento no plano processual ou não contestar o incumprimento, de apresentar as suas observações sobre um parecer fundamentado que procura demonstrar a existência deste incumprimento, antes de o Tribunal poder apreciar correctamente se o Estado-Membro cumpriu ou não as obrigações que o Tratado lhe impõe.

20. Em nenhum momento da presente instância, a Comissão apresentou «qualquer exposição coerente e detalhada das razões que a conduziram à convicção» de que a República Italiana, apesar do DPR n.º 320/54, não cumpriu as obrigações que

14 — Despacho de 11 de Julho de 1995 (C-266/94, Colect., p. I-1975, n.os 17 e 18).

lhe incumbem por força das directivas, exposição que o parecer fundamentado deve fornecer [15], e sobre o qual a República Italiana teria tido a possibilidade de apresentar as suas observações. Nestas circunstâncias, considero que a acção da Comissão deve ser declarada inadmissível.

B — *Falta de precisão dos pedidos da Comissão*

21. Mesmo pressupondo que a primeira objecção à admissibilidade dos pedidos modificados da Comissão possa de uma maneira ou de outra ser afastada, o Tribunal continuaria a não estar em condições, em minha opinião e por motivos análogos, de chegar a uma decisão quanto ao mérito, uma vez que a Comissão não esclareceu quais são as obrigações precisas, impostas pelas directivas, cuja violação imputa à República Italiana. A exigência de que a Comissão adiante alegações *precisas* de incumprimentos de um Estado-Membro às obrigações que lhe incumbem é inerente à própria natureza do processo previsto no artigo 169.°, e foi abordada pelo Tribunal, por exemplo, no processo Comissão/Espanha [16]. Embora a existência do DPR n.° 320/54 lhe tenha sido assinalada numa fase muito adiantada da instância, a Comissão podia ter fornecido algumas indicações quanto à incidência deste diploma nas matérias regidas pelas directivas. Segundo jurisprudência constante, «no âmbito de um processo por incumprimento nos termos do artigo 169.°... incumbe à Comissão demonstrar a existência do alegado incumprimento. É ela que deve apresentar ao Tribunal os elementos necessários à verificação por este último da existência deste incumprimento, não podendo basear-se em presunções» [17]; no caso de figura, cabia portanto à Comissão demonstrar em que medida precisa a República Italiana não transpôs as directivas.

22. As circunstâncias do caso de figura são, de qualquer modo, mais extremas que as do processo Comissão/Luxemburgo, em que, por um lado, a Comissão se tinha esforçado por identificar um certo número de disposições da directiva que não tinham sido transpostas para o direito nacional, e, por outro, o advogado-geral F. G. Jacobs tinha procedido a uma comparação sistemática da lei luxemburguesa anterior com a directiva em causa, bem como dos pedidos modificados da Comissão [18]. Na réplica apresentada no presente processo, a Comissão limitou-se a manifestar a sua admiração no que diz respeito ao comportamento do Governo italiano, sem fazer a menor análise das disposições invocadas na contestação; se bem que as partes acordem em que as directivas não

15 — V. acórdão de 28 de Março de 1985, Comissão/Itália (274/83, Recueil, p. 1077, n.° 21).

16 — Já referido na nota 14, n.° 18 do despacho.

17 — Acórdão de 25 de Maio de 1982, Comissão/Países Baixos (96/81, Recueil, p. 1791, n.° 6).

18 — Processo 274/93, já referido na nota 9, ponto 15 a 46 das conclusões do advogado-geral.

foram correctamente transpostas, o Tribunal não recebeu no entanto qualquer indicação quanto ao alcance desta omissão.

23. Parece-me igualmente que nenhum eventual acórdão do Tribunal sobre as questões de mérito, tal como apresentadas no caso de figura, permitirá satisfazer as finalidades do processo previsto no artigo 169.° do Tratado. Este foi descrito pelo Tribunal no acórdão de 7 de Fevereiro de 1979, França/Comissão, como destinado «a obter a declaração e a fazer cessar o comportamento de um Estado-Membro que tenha violado o direito comunitário» [19]. Mesmo pressupondo que o Tribunal de Justiça declare que um Estado-Membro não transpôs parcialmente uma directiva em circunstâncias que não permitem determinar o alcance deste incumprimento, o Estado-Membro não poderá identificar as «medidas necessárias à execução do acórdão», na acepção do artigo 171.°, n.° 1, do Tratado. A Comissão também não poderia explorar utilmente o dispositivo previsto no artigo 171.°, n.° 2, do Tratado, na redacção dada pelo Tratado da União Europeia, se o primeiro acórdão do Tribunal de Justiça deixasse em suspenso a questão relativa ao alcance da não transposição.

24. Se bem que possa parecer incompatível com o que o advogado-geral F. G. Jacobs, no processo Comissão/Luxemburgo, chamou os «princípios da economia processual e da boa administração da justiça» [20], que um Estado-Membro, através de certas manobras como as utilizadas no caso de figura, possa atrasar uma análise adequada pela Comissão e pelo Tribunal da compatibilidade da sua legislação, importa não esquecer que «a admissibilidade de uma acção baseada no artigo 169.° do Tratado depende apenas da verificação objectiva do incumprimento» e não é afectada por «qualquer inércia ou oposição da parte do Estado-Membro em causa» [21]. Como o afirma o advogado-geral K. Roemer nas suas conclusões relativas aos processos Comissão/França, «o (processo do artigo 169.° do Tratado CE) não se refere a questões de culpabilidade nem de moral, mas simplesmente ao ajustamento de uma situação jurídica» [22]. No caso de figura, a Comissão não produziu em momento algum uma análise das obrigações da República Italiana resultantes das directivas à luz do DPR n.° 320/54, e não considero que, nestas condições, o Tribunal possa esclarecer a situação jurídica, e isto pelas razões enunciadas no acórdão Comissão/Luxemburgo [23].

25. Não pretendo negar a força das observações acima referidas [24] do advogado-geral F. G. Jacobs, no processo Comissão/Luxemburgo, e nomeadamente ao facto de que, nestas condições, os Estados-Membros seriam eventualmente tentados «a só produzir os textos legislativos numa fase muito adiantada da instância na esperança de que a modificação dos pedidos da Comissão que

19 — 15/76 e 16/76, Recueil, p. 321, n.° 27.

20 — Conclusões apresentadas em 23 de Novembro de 1995, ponto 12.

21 — Acórdão de 1 de Março de 1983, Comissão/Bélgica (301/81, Recueil, p. 467, n.° 8).

22 — Conclusões relativas ao acórdão de 14 de Dezembro de 1971 (7/71, Colect., p. 391 e especialmente p. 414).

23 — N.os 12 e 13 do acórdão.

24 — Ponto 24 das presentes conclusões.

daí resulta torne a acção inadmissível» [25]. Mas não deixa de ser verdade que um Estado-Membro não pode ser obrigado no quadro do sistema jurisdicional do Tratado a apresentar um fundamento de defesa num processo nos termos do artigo 169.° nem ser impedido de invocar um fundamento de defesa depois de encerrada a fase pré-contenciosa. Se um Estado-Membro não tivesse a possibilidade de suscitar tais fundamentos depois da propositura de uma acção no Tribunal, a Comissão teria com efeito o poder «de determinar de modo definitivo... os direitos e obrigações de um Estado-Membro... (quando segundo) o sistema dos artigos 169.° a 171.° do Tratado, a determinação dos direitos e obrigações dos Estados-Membros e a apreciação do seu comportamento só podem resultar de um acórdão do Tribunal de Justiça» [26].

26. No caso de figura, a Comissão podia ter incluído na sua acção por incumprimento uma outra acusação assente no facto de que a República Italiana, em violação dos artigos, respectivamente, 20.° e 22.° das directivas e/ou do artigo 5.° do Tratado, não a tinha informado das medidas nacionais pertinentes [27]. Como assinalei mais acima [28], a Comissão deduziu do silêncio da República Italiana que tais medidas não existiam, e não incluiu tal acusação na sua petição.

27. A fim de ser exaustivo, acrescentarei que não me parece especialmente significativo que o Estado-Membro demandado tenha expressamente pedido que o Tribunal se dignasse declarar que as directivas não tinham sido correctamente transpostas. Em primeiro lugar, tal resulta logicamente do seu fundamento de defesa assente numa transposição parcial através do DPR n.° 320/54, que o Estado-Membro demandado formule ou não expressamente tal pedido. Em segundo lugar, o Governo italiano não deu qualquer indicação da medida em que as directivas podem, em sua opinião, ser consideradas como tendo sido transpostas *ex ante*, por assim dizer, pelo decreto em questão. Por último, como salientei acima, o processo nos termos do artigo 169.° reveste um carácter objectivo, e o Tribunal não é obrigado a aceitar as concessões feitas pelo demandado; assim, no acórdão de 7 de Março de 1996, Comissão/França [29], o Tribunal examinou em pormenor as acusações da Comissão, incluindo as que não tinham sido contestadas pelo Governo francês.

28. Por conseguinte, considero que a acção da Comissão deve ser julgada inadmissível. Quanto às despesas, a falta de cooperação do Governo italiano foi flagrante, e está na origem do mal-entendido que levou a Comissão a dar início ao processo com bases erradas. Assim, sugiro que, como no processo Comissão/Luxemburgo, o Estado-Membro demandado seja condenado a suportar a totalidade das despesas.

25 — Ponto 12 das conclusões no processo já referido na nota 9.

26 — Acórdão de 27 de Maio de 1981, Essevi e Salengo (142/80 e 143/80, Recueil, p. 1413, n.° 16).

27 — Como a Comissão muitas vezes faz no quadro da acção nos termos do artigo 169.°; v., por exemplo, acórdão de 2 de Maio de 1996, Comissão/França (C-234/95, Colect., p. I-2415, n.° 1).

28 — Ponto 5 das presentes conclusões.

29 — C-334/94, Colect., p. I-1307, n.os 11 a 24.

III — Conclusão

29. Atendendo ao que precede, proponho ao Tribunal:

«1) Que julgue a acção da Comissão inadmissível.

2) Que condene a República Italiana nas despesas.»